

Стразбур, 6. новембра 2020. године

## КОНСУЛТАТИВНО ВЕЋЕ ЕВРОПСКИХ СУДИЈА (ССЈЕ)

### Мишљење ССЈЕ бр. 23 (2020)

### УЛОГА УДРУЖЕЊА СУДИЈА У ПОДРШЦИ НЕЗАВИСНОСТИ СУДСТВА

#### I Увод

1. У складу са мандатом повереним од стране Комитета министара, Консултативно веће европских судија (ССЈЕ) припремило је Мишљење о улози удружења судија у подршци независности судства.
2. Ово мишљење је припремљено на основу претходних мишљења ССЈЕ, Магна Карте судија ССЈЕ (2010) и релевантних инструмената Савета Европе, нарочито Европске повеље о закону за судије (1998) и препорука Комитета министара *CM/Rec(2010)12* о судијама: независност, ефикасност и одговорности и *CM/Rec(2010)14* о правном статусу невладиних организација у Европи, Извештаја Европске комисије за демократизацију кроз право (Венецијанске комисије) о слободи изражавања судија (*CDL-AD(2015)2018*), Заједничких смерница о слободи удруживања Венецијанске комисије и Канцеларије ОЕБС за демократске институције и људска права (ОЕБС/КДИЉП). Такође су у обзир узети и: Основна начела независности судства УН, Бангалорски принципи судијског понашања, Универзална повеља о судији Светског удружења судија, први Извештај Специјалног изасланика УН о правима на слободну мирног окупљања и удруживања од 21. маја 2012. године (*A/HRC/20/27*) и трећи Извештај Специјалног известиоца УН за независност судија и правника, који се бави уживањем слободе изражавања, удруживања и мирног окупљања судија и јавних тужилаца, од 24. јуна 2019. године.
3. Ово мишљење такође узима у обзир одговоре чланица ССЈЕ на упитник о улози удружења судија у подршци независности судства и сажетак тих одговора, као и прелиминарни нацрт који је припремио експерт именован од

стране Савета Европе, судија Герхард Рајснер<sup>1</sup>.

## II Опсег мишљења

4. У 12 од 35 држава чланица, које су одговориле на упитнике, постоји само једно удружење судија. У већини држава чланица постоји више удружења.
5. Анкете које су спровеле државе чланице показале су да постоји велики број различитих удружења судија. Постоје разлике у критеријумима за чланство у њима, у циљевима њиховог постојања, као и у величини и репрезентативности удружења.
6. Нека удружења су окренута судијама одређених судских инстанци, нпр. судије врховних судова понекад имају засебно удружење. Друга удружења су сачињена од судија одређене специјализације. Најчешћа удружења овог типа су засебна удружења судија управних судова. Постоје и удружења жена судија<sup>2</sup>. Ипак, у највећем броју случајева, удружења дозвољавају свим судијама да постану чланови.
7. Чланство у свим врстама удружења је добровољно. Према томе, величине удружења, што се тиче броја чланова, могу се разликовати у великој мери и, што је још важније, репрезентативност удружења, која представља број судија које су чланови удружења у односу на све судије које могу бити чланови тог удружења, варира у знатној мери.
8. Удружења судија могу имати правни субјективитет. Већина њих је основана на основу закона о удружењима грађана. Могу се формирати и у виду неформалних група судија.
9. Сва удружења судија представљају мрежу и платформу за размене и комуникацију између својих чланова. Главни циљеви велике већине удружења су промовисање и одбрана независности судија и владавине права и очување статуса и одговарајућих радних услова судија. Међу другим важнијим циљевима су обука судија, судијска етика и допринос правосудним реформама и законодавству.
10. За потребе овог мишљења, удружења судија представљају самоуправљајуће непрофитне организације са или без правног субјективитета, сачињене од чланова који на добровољној бази ступају у чланство.
11. У већини удружења, чланство је доступно судијама, укључујући, у већини случајева, и судијама у пензији. У неким удружењима, судски приправници и сарадници такође могу постати чланови. Чланови неких удружења могу бити и јавни тужиоци, нарочито ако постоји могућност да неко током каријере буде и судија и јавни тужилац.

## III Међународни и европски оквир

12. Универзалном декларацијом о правима човека<sup>3</sup>, Међународним пактом о

<sup>1</sup> Судија Рајснер је био председник *CCJE* од 2012 до 2013. године и дугогодишњи члан радне групе *CCJE*.

<sup>2</sup> На постојање удружења жена судија указале су Босна и Херцеговина, Италија, Словачка, Украјина и Уједињено Краљевство.

<sup>3</sup> Универзална декларација о правима човека, усвојена од стране Генералне скупштине УН 10.

грађанским и политичким правима<sup>4</sup> и Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода<sup>5</sup> прописано је да свако има право на удруживање, које подразумева право оснивања и приступања удружењима.

13. Као и сви појединци, судије уживају ова основна права гарантована од стране горенаведених докумената<sup>6</sup>. Приликом уживања права на слободу мирног окупљања, судије би требало да имају на уму своје одговорности и да избегавају ситуације које би се могле сматрати неспојиве са ауторитетом њихове институције или неусклађене са њиховом обавезом да буду независне и непристрасне, и да се таквима имају сматрати<sup>7</sup>.
14. Право на удруживање не постоји само у личном интересу судија. У погледу судија, ово право је у интересу и судства у целини. Право судија на удруживање је изричито прописано Основним начелима независности судства УН<sup>8</sup>, Бангалорским принципима судијског понашања<sup>9</sup> и Универзалном повељом о судији<sup>10</sup>.
15. У Европи, право на формирање удружења судија је додатно развијено 1998, путем Европске повеље о закону за судије<sup>11</sup>, и 2010, на основу Препоруке (2010)12 Комитета министара Савета Европе о судијама, независности, ефикасности и одговорностима (Препорука (2010)12)<sup>12</sup> и кроз Магна Карту судија ССЈЕ (Основна начела)<sup>13</sup>. Европска повеља подвлачи допринос удружења судија одбрани права која је судијама поверио њихов статус, Препорука (2010)12 наглашава исто и као најважнији елемент статуса судија истиче независност, те као додатни задатак истиче промовисање владавине права. Магна Карта судија овај циљ карактерише као „одбрану мисије судства у друштву“. Такви трендови се такође могу приметити приликом анализе циљева удружења судија, где се данас у све већој мери фокусира на статус судија придружује подједнако јака свест о растућем значају владавине права.

#### **IV Смисао и циљеви удружења судија**

16. Судије представљају камен темељац у државама које почивају на демократији, владавини права и људским правима<sup>14</sup>. Као логична последица ове улоге, горенаведени документи који одређују европске стандарде предвиђају, а статуту многих удружења судија као главне циљеве прописују, две начелне замисли: 1) успостављање независности судства и њену одбрану; 2) неговање

---

децембра 1948, члан 20/1.

<sup>4</sup> Међународни пакт о грађанским и политичким правима, усвојен од стране Генералне скупштине УН 16.12.1966.

<sup>5</sup> Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (од 4.11.1950), члан 11/1.

<sup>6</sup> Мишљење ССЈЕ бр. 3 (2002) о начелима и правилима о професионалном понашању судија, нарочито о етици, неспојивом понашању и пристрасности, став 27.

<sup>7</sup> Упоредити и са трећим Извештајем Специјалног известиоца УН за независност судија и правника о уживању слободе изражавања, удруживања и мирног окупљања судија и јавних тужилаца, 24. јун 2019, Препорука 107.

<sup>8</sup> Основна начела независности судства Уједињених нација (потврђена од стране Генералне скупштине 29.11.1985) став 9.

<sup>9</sup> Бангалорски принципи судијског понашања, начела 4-6.

<sup>10</sup> Универзална повеља о судији (усвојена од стране IAJ 14.11.2017) члан 3/5.

<sup>11</sup> Европска повеља о закону за судије: начела 1.7 и 1.8.

<sup>12</sup> Препорука (2010)12, став 25.

<sup>13</sup> Магна Карта судија ССЈЕ (Основна начела) (17.11.2010), став 12.

<sup>14</sup> У вези са улогом судства, видети Мишљење ССЈЕ бр. 18 (2015) о положају судске власти и њеном односу са другим државним властима у модерној демократији.

и унапређење владавине права. Оба циља јачају ефективно уживање основног права на правично суђење од стране независног и непристрасног суда, у складу са чланом 6 ЕКЉП.

17. Први циљ удружења судија, успостављање и одбрана независности, обухвата, између осталих фактора, одбрану судија и судства од сваког облика угрожавања независности, обезбеђивање довољних средстава и услова рада на задовољавајућем нивоу, адекватне зараде и социјалне сигурности, одбрану од неоправдане критике и напада на судство и судије појединачно, успостављање, промовисање и спровођење етичких стандарда, као и забрану дискриминације и гарантовање родне равноправности.
18. Други циљ удружења судија, који се тиче неговања и унапређења владавине права обухвата, између осталог, допринос обуци, размену и дељењу знања и најбољих пракси, допринос управљању правдом у сарадњи са онима који су за то надлежни, допринос реформи правосудног система и доношења закона, јачање знања и информисаности медија и опште јавности о улози судија, судству и владавини права.
19. До сада набројани циљеви нису ексклузивни циљеви удружења судија. Још неки учесници у правосудном систему и изван њега учествују у њиховом достизању. У томе помажу узајамно поштовање, отвореност, подршка и сарадња.
20. Удружења судија могу олакшати састанке са представницима цивилног друштва, који могу изразити очекивања које друштво има од правосудног система и управљања правдом<sup>15</sup>.
21. Очигледан циљ удружења судија је формирање мреже својих чланова. Она повезују судије које своју функцију врше као појединци или у судским већима, а које у сваком случају имају заједничке интересе и потребе. Пружање прилике за дијалог и критику између судија помаже унапређењу независности путем самокритике у самом судству и развијању снажног правосудног система заснованог на вредностима. Чланство у удружењу омогућава судијама размену искустава и најбољих пракси<sup>16</sup>. Оно има највећи значај у случају повезивања судија различитих судских инстанци и јурисдикција. Удружења судија могу бити и место продубљивања знања специјализованих судија и на тај начин допринети усклађеној примени закона. Коначно, удружења судија помажу развој заједничке свести о независности судства, људским правима и владавини права.
22. Удружења судија такође олакшавају прекограничну сарадњу и омогућавају размене са удружењима у другим државама чланицама. Она се повезују и на европском нивоу путем бројних европских удружења и организација судија. На тај начин, национална удружења судија отварају врата међународној размени искустава када су у питању њихови чланови, с обзиром на то да играју важну улогу у ширењу европских стандарда у националним заједницама судија.

---

<sup>15</sup> *CM/Rec(2010)12*, став 20.

<sup>16</sup> Као у случају размена између судија истог суда, с обзиром на то да се у многим државама чланицама њихови састанци одржавају са циљем „дисеминације правних трендова у судској и доброј стручној пракси“, видети Извештај *СЕПЕЈ* о „Разбијању изолације судија – смернице за унапређење судијских вештина и стручности, јачање дељења знања и сарадње и искорак у односу на културу судске изолације“ од 6. децембра 2019, *СЕПЕЈ(2019)15*, ст. 8.

23. На основу горенаведених важних аспеката удружења судија и њиховог значаја у подршци основним вредностима правосудних система у државама чланицама, *ССЈЕ* сматра да је постојање најмање једног таквог удружења у сваком правосудном систему изузетно пожељно.

## **V Како удружења судија достижу своје циљеве**

### **A) У оквиру судства**

24. Јачањем и одбраном независности судија и судства, удружења судија обављају разне врсте активности. Независност појединачног судије захтева независно судство<sup>17</sup>. Независност не подразумева само спољашње утицаје, већ и оне који долазе из самог судства<sup>18</sup>. Удружења судија се често могу сусрести са претњама, неоснованом критиком и нападима. Међутим, знатно је теже супротставити се неоправданом утицају у виду одлука органа надлежних за утицај на каријеру судија (именовање, напредовање, премештај, дисциплински поступци и вредновање, итд.) или свих врста одлука о управљању судом.
25. Надлежност за доношење таквих одлука поверена је судским саветима, телима за управљање судовима, председницима судова, а понекад чак и извршној власти (Влади или министру правде). Да би остварила своје циљеве, удружења судија морају, стога, бити у контакту са овим телима и обраћати им се.
26. Такви контакти треба да буду засновани на отворености, узајамном поштовању свачије улоге и надлежности и вољи да се саслушају аргументи свих страна. Удружења судија не би требало да имају утицај на одлуке о каријери, али могу надзирати да ли надлежни актери прате прави поступак и примењују праве критеријуме.
27. Судски управитељи треба да буду свесни тога да удружења судија не само да преносе мишљења својих чланова, већ представљају и генератор искустава њихових чланова. У великом броју случајева, практичари су ти који најбоље знају шта је потребно у пракси. *ССЈЕ* је препоручило да судијска тела у суду треба да саветују председника суда<sup>19</sup>. Слично томе, удружења судија могу имати такву саветодавну улогу у односу на судске управитеље или тела која управљају судовима на свим нивоима.
28. Учешће удружења судија нарочито може бити важно у вези са стратешким циљевима и важним питањима опште примене на нивоу судске управе, која је надлежна за доношење различитих упутстава и правила.
29. У већини држава чланица, одлуке о каријерама судија и/или управљању судовима поверавају се саветима судства<sup>20</sup>. Њихов општи задатак је гарантовање независности судства и судија као појединаца и владавине права<sup>21</sup>. Према томе, задаци савета судства и преовлађујући циљеви удружења судија се поклапају. У великом броју случајева ће долазити до

<sup>17</sup> Препорука *CM(2010)12*, став 4.

<sup>18</sup> ЕСЉП *Parlov-Tkalcic vs. Croatia*, No. 24810/06, para 86, *Agrokompleks vs. Ukraine*, No. 23465/03, para 137 et alt.

<sup>19</sup> Мишљење *ССЈЕ* бр. 19 (2016) о улози председника судова, став 19.

<sup>20</sup> Мишљење *ССЈЕ* бр. 10 (2007) о савету судства у служби друштва, став 42.

<sup>21</sup> *Ibid*, ст. 8 и 41 и даље.

сагласности мишљења, али свакако да ће бити и несугласица између удружења судија и савета судства, који се уобичајено састоје од судија и чланова који нису судије. У таквим ситуацијама, треба приступити отвореној размени мишљења.

30. У потрази за најбољим праксама, *ССЈЕ* је дошло до сазнања да у две државе чланице<sup>22</sup> постоје консултативна већа која се састоје, између осталог, од представника удружења судија и јавних тужилаца у којима се разговара о питањима у вези са њиховим професионалним интересима, укључујући њихов статус, радне услове, накнаде и сл., и да се на основу њих припремају необавезујуће препоруке о изменама релевантних закона. *ССЈЕ* препоручује такве иницијативе.
31. *ССЈЕ* је примило к знању да у неким државама чланицама удружења судија имају одређени утицај на избор чланова савета судства, на тај начин што имају право да доставе мишљење о кандидатима<sup>23</sup>, подрже кандидате којима је потребно да их предложи одређени број колега<sup>24</sup>, имају могућност да номинују судије<sup>25</sup> или законску обавезу да номинују кандидате<sup>26</sup>, или имају законом одређен формални положај у вези са избором<sup>27</sup>, или чак сама бирају чланове<sup>28</sup>.
32. Под условом да не нарушава независност рада савета судства, такав облик учешћа у одабиру чланова би могао бити дочекан са одобравањем. Међутим, мора се водити рачуна о томе да такав систем не доведе до политизације одабира и рада савета у складу са тиме. У сваком случају, не би требало да постоји дискриминација и чланови удружења судија би требало да имају слободу да постану чланови савета судства.
33. Велики број удружења судија је укључен у обуку судија, било путем њене организације, било путем израде материјала или обезбеђивања просторија за обуку<sup>29</sup>, ангажовањем искусних предавача или барем прослеђивањем препорука институцији надлежној за организовање обуке. *ССЈЕ* у Мишљењу бр. 4 (2003) о одговарајућој иницијалној и континуираној обуци за судије на националном и европском нивоу, наглашава да судство треба да игра претежну улогу у организацији обука, или да и само буде одговорно за њу, као и да обуку не треба поверити извршној или законодавној власти<sup>30</sup>. Укључивање удружења судија, која су блиска потребама и практичном искуству њихових чланова, је са те стране веома пригодно.
34. Нацрт етичких принципа професионалног понашања би требало да сачине саме судије<sup>31</sup>. Чињеница да се судије удружују на добровољној бази и да

---

<sup>22</sup> Белгија (*Conseil consultative de la magistrature*), Бугарска (*Partnership Council*).

<sup>23</sup> Бугарска (*Partnership Council*).

<sup>24</sup> Румунија, Шпанија.

<sup>25</sup> Норвешка (предлог судијских чланова Одбора за именовање), Словачка (предлог као и остале организације цивилног друштва).

<sup>26</sup> Азербејџан (две номинације за свако од седам места намењених судијама).

<sup>27</sup> Холандија.

<sup>28</sup> Северна Македонија (председник и један члан и заменици).

<sup>29</sup> Аустрија, Азербејџан, Белгија, Босна и Херцеговина, Бугарска, Хрватска, Немачка, Грчка, Литванија, Црна Гора, Северна Македонија, Пољска, Румунија, Руска Федерација, Словенија, Шпанија, Швајцарска, Украјина, Уједињено Краљевство.

<sup>30</sup> Мишљење *ССЈЕ* бр. 4 (2003) о одговарајућој иницијалној и континуираној обуци за судије на националном и европском нивоу, став 16, видети и Европску повељу о закону за судије, став 2.3.

<sup>31</sup> Мишљење *ССЈЕ* бр. 3 (2002) о принципима и правилима професионалног понашања судија,

постоји форум за размену и дебату обезбеђује јаку посвећеност судија сваком начелу понашања које су конципирала удружења судија<sup>32</sup>, или разраду таквих начела у која су удружења судија барем интензивно укључена<sup>33</sup>.

35. Из истих разлога, удружења судија су у добром положају да успоставе тело које би саветовало судије које се сусрећу са проблемом у вези са професионалном етиком или са спојивошћу не-судијских активности са њиховим статусом<sup>34</sup>.
36. У неким државама чланицама, удружења судија заступају судије и у дисциплинским поступцима, уколико оне то захтевају. Не може се приговорити томе да удружења судија могу заступати своје чланове у дисциплинским поступцима и да могу допринети обезбеђењу правичности поступка, нарочито ако се ти поступци злоупотребљавају ради оркестрираног уклањања неких судија. Мора се водити рачуна о томе да не дође до стварања слике да су удружења судија заштитници судија кривих за противзаконито понашање. Неговање веродостојне одговорности судија и судства је важан задатак удружења судија.

## **Б) У односу на друге гране власти**

37. *ССЈЕ* сматра да би удружења судија требало да избегавају да своје активности усмеравају према интересима политичких странака или кандидата за политичке функције и да не би требало да се баве политичким питањима која се налазе изван њихових циљева.
38. Удружења судија представљају искуство и мишљење судија и потребни су им начини да своја размишљања и предлоге доставе другим гранама власти. *ССЈЕ* се слаже са оним што је примећено у меморандуму са објашњењем уз члан 1.8 Европске повеље о закону за судије, да би „судије требало да учествују у утврђивању општег судског буџета и ресурса означених за поједине судове, што подразумева успостављање поступака консултовања или заступања на националном или локалном нивоу. Ово се такође у ширем смислу односи на управљање правдом и судовима“, као и да би „свако консултовање судија са њиховим заступницима или струковним удружењима о било којој предложеној измени закона о судијама или о било којој измени предложеној у вези са основом за одређивање њихових зарада, социјалном добробити, укључујући и пензију, треба да обезбеди да судије не буду изостављене из процеса доношења одлука у овим областима“.
39. Комитет министара Савета Европе је разматрао тврдњу да „партиципативна демократија, која се заснива на праву да се захтева утврђење или да се утиче на вршење овлашћења и одговорности органа власти, допринесе представничкој или директној демократији и да право на учешће грађана у

---

а посебно етике, неспојивог понашања и непристрасности, ст. 48 алинеја 2 и ст. 49 алинеја 3; видети и Препоруку (2010)12, став 73.

<sup>32</sup> Постоје етички кодекси које су разрадила удружења судија у Аустрији, Бугарској, Хрватској, Данској, Финској, на Исланду, у Италији, на Малти, у Холандији, Норвешкој, Словенији, Шпанији, Швајцарској.

<sup>33</sup> Други видови учешћа удружења судија у успостављању етичких стандарда: Азербејџан, Белгија, Естонија, Немачка, Ирска, Литванија, Луксембург, Црна Гора, Северна Македонија, Румунија, Словачка, Шведска, Турска, Украјина, Уједињено Краљевство.

<sup>34</sup> Мишљење *ССЈЕ* бр. 3 (2002) о принципима и правилима професионалног понашања судија, а посебно етике, неспојивог понашања и непристрасности, ст. 49 алинеја 4 и Препорука (2010)12, став 74.

политичком одлучивању треба да се обезбеди појединцима, невладиним организацијама и цивилном друштву у целости<sup>35</sup>. У вези са невладиним организацијама, Комитет министара је примио к знању „суштински допринос невладиних организација развоју и достизању демократије и људских права, нарочито путем промовисања јавне свести, учешћа у јавном животу и обезбеђењу транспарентности и одговорности органа власти“<sup>36</sup>. Невладине организације би требало консултовати приликом израде нацрта примарног и секундарног законодавства које утиче на њихов статус, финансирање или области деловања<sup>37</sup>.

40. *ССЈЕ* је уверено да овакве могућности учествовања такође треба поверити удружењима судија, иако она нису организације које представљају цивилно друштво, већ организације чији су чланови носиоци функција у оквиру треће гране државне власти. *ССЈЕ*, у свом Мишљењу бр. 18 (2015) о положају судске власти и њеном односу са другим државним властима у модерној демократији, пружа усмерење у питањима о дискусији са другим гранама власти<sup>38</sup>, дијалогу са јавношћу<sup>39</sup> и потребом за ограничавањем у односима између три власти<sup>40</sup>. Ово Мишљење би требало да сличним путем послужи као смерница у погледу односа удружења судија, са једне, и законодавне и извршне власти, са друге стране.
41. *ССЈЕ* прихвата учешће удружења судија у законодавном поступку када је реч о изради нацрта закона који се тичу области судства, а које предлаже извршна власт. Приликом формирања комисија за реформу судства или сличних стратешких пројектних група, у њима би требало да учествују и представници удружења судија које би она номинувала. Уопште, извршна власт би требало да затражи мишљење удружења судија и да га узима у обзир на свим нивоима у погледу реформи судства и пројеката, укључујући и питања буџета и расподелу средстава, радне услове и све аспекте статуса судија.
42. У неким државама чланицама, формално учешће удружења судија у поступку израде нацрта и измена закона се формално обезбеђује законом или подзаконским актима<sup>41</sup>. У неколико других држава чланица, ово представља барем устаљену праксу<sup>42</sup>. *ССЈЕ* поздравља праксу која удружењима судија пружа могућност да размотре и прокоментаришу правне прописе чије се усвајање планира у погледу питања повезаних са статусом судија и управљањем судова, за шта би требало одредити примерене рокове и чије резултате би озбиљно требало разматрати. Истовремено, удружења судија не би требало да се уплићу у политички контроверзне теме које њихови циљеви не обухватају.
43. Као кључни задатак удружења судија, *ССЈЕ* види одговорно укључивање у потрагу за могућностима за даље унапређење правосудног система и јачање владавине права.

<sup>35</sup> Смернице за учешће грађана у политичком одлучивању, *СМ(2017) 83*, преамбула.

<sup>36</sup> Препорука *СМ/Rec(2007)14* о правном статусу невладиних организација у Европи, преамбула, став 2.

<sup>37</sup> *Ibid.*, став 77.

<sup>38</sup> Мишљење *ССЈЕ* бр. 18 (2015) о положају судске власти и њеном односу са другим државним властима у модерној демократији, став 32.

<sup>39</sup> *Ibid.*, став 33.

<sup>40</sup> *Ibid.*, став 40 и ставови 53-55.

<sup>41</sup> Аустрија (у погледу редовних судова), Естонија, Немачка, Грчка, Исланд, Црна Гора, Холандија, Румунија, Словачка.

<sup>42</sup> Финска, Италија, Пољска, Швајцарска.



## **В) У интеракцији са друштвом у целини**

44. Удружења судија су нарочито погодна да медије и општу јавност информишу о раду и приоритетима судства, као и о дужности и овлашћењима судија, о улози судства и других грана власти у демократској држави у којој постоји владавина права.
45. *ССЈЕ* са задовољством примећује да многа удружења судија значајно и ефективно доприносе мерама усмереним на јачање односа и разумевања између судства и јавности, и то у виду програма судијских обука, информационих материјала, отворених судских догађаја, јавних дебата, презентација и других програма<sup>43</sup>. Такве мере су најделотворније ако их спроводе они који раде у систему. Удружења судија би, према томе, требало да се укључе у те активности. Такође се чини да је постало уобичајено да удружења судија организују конференције, спроводе проактивне медијске политике и користе друштвене мреже у свом раду, што су потези које *ССЈЕ* поздравља.
46. Удружења судија понекад заједно са невладиним организацијама раде на постизању одређених циљева. То може побољшати вероватноћу постизања таквих циљева, под условом да се избегне било какав вид политизације.

## **VI Шта је удружењима судија потребно да би испунила своје задатке**

### **А) Опште смернице**

47. Венецијанска комисија и Канцеларија ОЕБС за демократске институције и људска права (ОЕБС/КДИЛП) су 2014. године усвојили Заједничке смернице о слободи удруживања<sup>44</sup> (у даљем тексту: Смернице о слободи удруживања), које се баве основним правом на оснивање удружења и приступање њима. *ССЈЕ* је сагласно са тим Смерницама. Већина стандарда утврђених у том документу се такође може применити и на удружења судија.
48. *ССЈЕ* нарочито подсећа на следеће стандарде:
- а) свако има једнако право на удруживање<sup>45</sup>;
  - б) оснивање и регистровање (где је то примењиво) не треба да буде беспотребно оптерећујуће или обесхрабрујуће<sup>46</sup>;
  - в) треба поштовати и омогућити<sup>47</sup> начело самоуправљања, што између осталог значи да сваки спољашњи утицај на циљеве и њихово остваривање, на унутрашњу структуру<sup>48</sup> и избор званичника удружења судија<sup>49</sup> треба забранити;

<sup>43</sup> Мишљење *ССЈЕ* бр. 7 (2005) о правосуђу и друштву, поглавље А: Односи судова и јавности, ст. 10-20 и Мишљење *ССЈЕ* бр. 6 (2004) о правичном суђењу у разумном року и улози судија у суђењима имајући у виду алтернативне начине решавања спорова, поглавље А: приступ правди, ст. 11-18.

<sup>44</sup> Заједничке смернице о слободи удруживања, *VC CDL-AD (2014)046 resp. OSCE/ODIHR Legis Nr. GDL-FOASS/263/2014*.

<sup>45</sup> *Ibid.*, став 122 и даље.

<sup>46</sup> *Ibid.*, став 151.

<sup>47</sup> *Ibid.*, ставови 169 и 171.

<sup>48</sup> *Ibid.*, став 175.

<sup>49</sup> *Ibid.*, став 174.

- г) треба омогућити учешће у транспарентном процесу доношења закона и дијалогу<sup>50</sup> и коментарисање државних извештаја упућених међународним актерима<sup>51</sup>;
- д) окончање или суспензију активности би требало омогућити само у веома изузетним, ограниченим случајевима<sup>52</sup>, а такву одлуку би могао да преиспита независни суд<sup>53</sup>;
- ђ) свима треба дозволити употребу нових технологија; треба забранити мере надзора које имају посебан циљ да посматрају удружења и да блокирају интернет странице<sup>54</sup>.

## Б) Посебан положај судија

- 49. У погледу удружења судија, делује да је неопходно размотрити и неке карактеристике које произилазе из посебног положаја и задатака које судије имају. Судије морају бити независне и непристрасне. Не само да треба да буду независне и непристрасне, већ тако треба и да делују. Судије чине судску власт, која је једна од три гране државне власти, али је то власт поверена судијама појединцима и судским већима која они чине.
- 50. Судској власти као грани државне власти, за разлику од извршне или законодавне које су усмерене од стране политичких партија и интереса, није лако да достигне општу вољу и да на јединствен начин комуницира са другим властима, медијима и друштвом у целости.
- 51. Судије такође уживају и основно право на слободу изражавања<sup>55</sup>, иако су судије појединци ограничени правилима о поверљивости у погледу својих предмета и других информација када је реч о давању изјава и саопштавању мишљења.
- 52. Утицај изјаве једног судије је свакако ограничен. Удружења судија могу такве инхерентне недостатке отклонити на два начина. Могу помоћи у проналажењу заједничког става и тај став ефикасно пренети спољашњим факторима.
- 53. Ако у правном систему постоји више удружења судија, она понекад могу имати различите ставове у погледу заједничких проблема. Иако плурализам обogaћује демократску дебату о правди, *ССЈЕ* поздравља напоре уложене у изналагање заједничког става о важним питањима, како би се снажно утицало на друге фактора унутар и изван правосудног система.
- 54. *ССЈЕ* препознаје значај и вредност удружења судија. Она имају могућност да значајно допринесу владавини права у државама чланицама, иако горенаведене карактеристике удружења које чине судије резултирају посебним ограничењима.
- 55. *ССЈЕ* је уверено да је захтев да удружења судија буду независна и самоуправљајућа од суштинског значаја, који је, са једне стране, аспект основног права на оснивање и приступање удружењима, али је и у блиској вези

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, ставови 183 и 184.

<sup>51</sup> *Ibid.*, став 186.

<sup>52</sup> *Ibid.*, ставови 244, 245 и 251.

<sup>53</sup> *Ibid.*, ставови 244 и 256.

<sup>54</sup> *Ibid.*, ставови 265, 270 и 271.

<sup>55</sup> Пресуде ЕСЉП у *Baka v. Hungary*, 23. јун 2016; *Harabin v. Slovakia*, 20. новембар 2012; видети и члан 11 ЕКЉП.

са независношћу судија и судства и начелом поделе и уравнотежености државне власти. Иако удружења судија нису носиоци ових уставних права, у пракси индиректно може доћи до притисака и утицаја на судије и судство уколико се покушава утицати на удружења.

56. Према томе, апсолутно је неопходно да циљеви, унутрашња структура, чланство и избор званичника удружења судија буду ослобођени спољашњих утицаја или контроле.
57. Чланство у удружењу не би требало да има утицаја на каријеру судија, ни као предност ни као мана. Чланови не би требало да буду у обавези да обелодане своје чланство<sup>56</sup>, због чега би били изложени уплитању у њихово право на приватност у погледу тако осетљивих података. С обзиром на то да удружења судија штите своје интересе по том питању, са подацима о чланству се мора поступати као када се ради о синдикатима, где је обелодањивање искључено<sup>57</sup>. Чак и у случају да прописи захтевају од судија да пријаве имовину и интересе како би се могући сукоби интереса учинили што транспарентнијим, то не може подразумевати пријављивање чланства у удружењима судија, пошто не постоји сукоб интереса између таквог чланства и вршења судских функција.

## **В) Ресурси и управљање**

58. У зависности од распона циљева и средстава предвиђених за њихово остварење, удружењима судија су потребни ресурси у различитом опсегу. Чланарине представљају примарни извор прихода у већини удружења. Оне не треба да буду дискриминаторне или искључујуће, да се не би ризиковало искључење судија које не могу да их приуште.
59. Често може доћи до потребе за новим финансијским средствима или другом опремом. *ССЈЕ* подржава захтев из Смерница о слободи удруживања, по којем ће „удружења имати слободу да траже, приме и користе финансијске, материјалне и људске ресурсе, било домаће, стране, или међународне, за обављање својих активности“<sup>58</sup>. Какво год финансирање било, мора бити транспарентно и не сме нарушити или оставити утисак нарушавања независности удружења судија.
60. Многа удружења остварују одређени приход од публикација, обука судија, организовања семинара, конференција и других догађаја, или путем учешћа у националним или међународним пројектима. Друга удружења имају корист од своје имовине, донација, заоставштина или субвенција. Уколико се користе такви додатни извори прихода, мора се водити рачуна да не дође до угрожавања независности удружења, као и да се не стекне утисак постојања утицаја на удружења. О овоме се такође мора водити рачуна уколико се подршка пружа из државног буџета и ако се заснива на одређеним условима. Трошење јавног новца ван државног буџета обично резултира неком врстом финансијске контроле. Према томе, треба бити обазрив не само у погледу зависности од таквог финансирања, већ и у погледу контроле, која никада не сме подразумевати контролу садржаја или приоритета активности.

---

<sup>56</sup> Видети Мишљење Бироа *ССЈЕ* о изменама од 11.8.2017. године Бугарског закона о правосудном систему од 2.11.2017 (*ССЈЕ-ВУ(2017)10*), ст. 10-16.

<sup>57</sup> *Ibid.*, став 13 и *International Labour Organisation (ILO) Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO, Fifth (Revised) Edition, 2006, para.866.*

<sup>58</sup> Заједничке смернице о слободи удруживања, став 32.

61. Финансирање удружења судија не би требало да нарушава њихову непрофитну природу, што значи да остваривање прихода не сме да буде њихова примарна сврха. Удружење не сме међу својим члановима вршити расподелу прихода остварених из активности, већ треба да га уложи у остваривање својих циљева<sup>59</sup>. Удружења судија би требало да успоставе строга правила о транспарентности финансирања.

### Г) Унутрашња структура

62. Удружења судија тврде да делују у име својих чланова и да се воде заједничком вољом. То захтева демократску структуру у удружењима и доношење одлука и обављање активности на транспарентан начин. Ово је још важније ако удружења, услед тога што су репрезентативна, намеравају да говоре у име свих судија, или свих судија одређене јурисдикције.
63. За испуњење ових услова, *ССЈЕ* препоручује да се званичници удружења (председник, извршни одбор и др.) бирају на демократски, недискриминаторан начин, од стране чланова или делегата које чланови изаберу. Одлуке одбора или извршних органа треба да буду транспарентне и образложене. Треба успоставити отворен дијалог између чланова и званичника, како би се свакој групи у оквиру удружења пружила једнака прилика да се изрази, без икакве дискриминације.

### Д) Односи са политичким странкама

64. Удружења судија и њихови званичници не би требало да буду чланови политичке странке, нити да јој буду наклоњени. Покушаје политичких странака или група да утичу на политике удружења или на избор њихових званичника сасвим јасно треба одбити. Представнике удружења не треба посматрати као агенте политичких група, већ као актере који су посвећени једино захтевима правног система. Ово не значи да удружења судија немају интеракцију са политичким странкама. Да би могле да се боре за потребе и неопходне реформе правног система, владавину права и поштовање људских права, удружења судија ће, у случају да је дебата неопходна, морати да учествују у разменама са политичким странкама, будући да су се посветила демократији и владавини права.
65. *ССЈЕ* не подржава системе у којима различите политичке странке спонзоришу, образују или подржавају групе у чланствима удружења, нарочито за време кампања за избор званичника удружења.

### Ђ) Удружења судија и синдикати

66. Услове за рад судија, накнаде које примају, пензије и осигурање би требало да гарантује држава. Стога се судије сусрећу са сличним изазовима ради заштите и унапређења своје личне ситуације као и други појединци у односу са својим послодавцима, и са те стране, удружења судија имају сличне интересе као синдикати.
67. Судије могу оснивати синдикате и придруживати им се<sup>60</sup>. Прописима могу бити предвиђена нека ограничења ових права у односу на судије, али она не смеју

<sup>59</sup> *Ibid.*, став 43.

<sup>60</sup> Коментар уз Бангалорске принципе судијског понашања, став 176.

судије потпуно лишити ових основних права<sup>61</sup>.

68. Пракса да судије буду чланови синдиката знатно се разликује у државама чланицама. У неким државама чланицама, такав вид чланства је услед правне и културне традиције неспојив са положајем и улогом судије. У другим државама чланицама, неке судије су истовремено чланови синдиката и удружења судија. А постоје и удружења која су препозната као синдикати или себе виде на тај начин<sup>62</sup>. Понекад, статус синдиката омогућава додатна средства.
69. Различите традиције се морају поштовати. Без обзира на то, *ССЈЕ* мора да нагласи да се мора водити рачуна о томе да, ако синдикатима доминира страначка политика, таква политизација не утиче на судије и на њихов углед. У супротном, таква пракса би могла водити оптужбама за пристрасност и недостатак непристрасности.

## **VII Статус, циљеви и улога међународних удружења судија**

70. У последњих неколико деценија, Европа је врло брзо развила заједнички правни простор. С једне стране, створено је све више интрумената прекограничне сарадње између националних правних система. Са друге стране, под окриљем ЕКЉП и праксе ЕСЉП, заједничке европске основне вредности су директно утицале на националне правне системе и њихово функционисање. Упоредо, развој судске праксе и постављање стандарда и спровођење заједничких прописа делимично су пребачени на актере на европском нивоу. Ове нове европске институције су створене и испуњене путем утицаја чланова националних извршних или законодавних власти.
71. Горенаведени развој пропраћен је корацима које представници националних правосудних власти предузимају ради укључења и на европски ниво. Основано је неколико европских удружења судија, од којих су нека федерације сачињене од националних удружења, док је у другима чланство сачињено од судија из различитих земаља, а постоје и оне које омогућавају чланство и националним удружењима и појединцима.
72. Таква удружења својим члановима пружају важну прилику да размене искуства о различитим правним системима и тумачењу заједничких стандарда и вредности.
73. Европска удружења судија, као и она национална, посвећена су одбрани и јачању независности судија и судства и гарантовању и промовисању владавине права.
74. Она покушавају да успоставе дијалог са свим актерима на европском нивоу, како би допринела постављању стандарда на том нивоу и европским властима скренула пажњу на проблеме у правним системима држава чланица.
75. Европска удружења судија посматрају развој правних система у државама чланицама и њихову усклађеност са европским стандардима. Она су генератор богатог искуства и платформа за размену између националних правосудних система, истовремено радећи на промовисању европских стандарда. Европска

<sup>61</sup> Видети ЕСЉП *Matelly v. France*.

<sup>62</sup> Финска, Француска, Грчка, Луксембург (удружење је нерегистрован пододељак синдиката државних службеника), Холандија.

удружења у значајној мери доприносе информисању својих чланова о трендовима у Европи и новој судској пракси и постављању стандарда, као и о обучавању по европским стандардима.

76. Путем чланства у европским удружењима судија, национална удружења имају бољу прилику да европске власти обавесте о проблемима, а могу јачати и сопствени утицај услед угледа европских удружења. У самим државама чланицама се аргументи понекад узимају за озбиљније ако о њима говори европски актер.
77. *ССЈЕ*, које је прихватило европска удружења судија као посматраче, је захвално на њиховом значајном доприносу размишљањима. Препоручује да и други европски актери следе тај пример, како би та удружења укључили у свој рад.

#### **VIII Како би државе чланице требало да се односе према удружењима судија**

78. Главни циљеви удружења судија – неговање и одбрана независности судија и судства, владавине права и људских права – су у складу са основним начелима Савета Европе и обавезама његових држава чланица. Заједнички интерес би требало да води заједничким напорима удружења судија и држава чланица.
79. Државе не само што се морају суздржати од примене неразумних посредних ограничења права на мирно окупљање и удруживање и права на слободу изражавања<sup>63</sup>, већ морају и гарантовати та права<sup>64</sup>.
80. Државе чланице би, према томе, требало да обезбеде оквир који омогућава судијама да слободно уживају своје право на удруживање, унутар ког удружења судија могу радити на остварењу својих циљева.
81. Удружења судија и државе чланице би требало да се укључе у отворен и транспарентан дијалог, заснован на поверењу, о свим релевантним питањима о правном систему.
82. Политичари би требало да се суздрже од покушаја да утичу на то да судије или њихова удружења подрже интересе страначке политике, ни путем претњи, неоснованих оптужби или медијских кампања, нити обезбеђивањем напредовања или погодности званичницима или члановима, као ни на други начин.
83. Државе чланице би требало да користе утицај на европске институције и да подржавају иницијативе за успостављање и олакшавање дијалога између ових институција и европских удружења судија.

#### **IX Закључци и препоруке**

1. Удружења судија су самоуправљајуће, непрофитне организације састављене од чланова који добровољно подносе захтев за чланство.

<sup>63</sup> Видети ЕСЉП *Kudeshkina v. Russia* (26.02.2009).

<sup>64</sup> За негативне и позитивне обавезе, видети ЕСЉП *Ollinger v. Austria*, ст. 35 и др.; видети Извештај специјалног известиоца УН о слободи мирног окупљања и удруживања од 21. маја 2012 (*A/HRC/20/27*), ст. 33-42.

2. *CCJE* сматра изузетно пожељним да у сваком правном систему постоји макар једно такво удружење судија.
3. Државе чланице морају обезбедити оквир у којем се право судија на удруживање и право на слободу изражавања ефективно могу уживати, и морају се суздржавати од сваке интервенције која би могла угрозити независност удружења судија.
4. Најважнији циљеви удружења судија су успостављање и одбрана независности судија, гарантујући њихов статус, уз настојање да им се обезбеде одговарајући услови за рад, као и јачање и промовисање владавине права.
5. Удружења судија могу играти и важну улогу у погледу обуке и етике судија, као и у доприносу правосудним реформама.
6. Својом улогом и радом, удружења судија могу дати одлучујући допринос функционисању правног система и владавине права. У сваком случају, такав допринос треба да буде значајан и вредан.
7. Препорука је да се удружењима судија омогући да разматрају и коментаришу нацрте закона у питањима повезаним са статусом судија и управљањем судовима.
8. Дијалог између судских управитеља и представника удружења судија, утемељен на отворености и узајамном поштовању њихових одговарајућих улога, допринеће ефективности правног система и његових реформи.
9. Удружења судија су погодна да медије и општу јавност информишу о улози и функционисању судства и судијама.
10. Удружења судија треба да избегавају да своје активности усмеравају према интересима политичких странака или кандидата, нити треба да се баве политичким питањима. Њихове активности треба ограничити на остваривање њихових циљева.
11. Структура удружења судија треба да буде демократска. Финансирање и доношење одлука треба да буде транспарентно, макар за чланове.
12. Судије се не могу обавезати да обелодане своје чланство у удружењима судија.
13. Удружења судија олакшавају прекограничну сарадњу и омогућавају размене са удружењима у другим државама чланицама. Она се удружују и на европском нивоу, путем бројних европских удружења и организација судија.
14. Удружења судија на европском нивоу играју значајну улогу у промовисању и заштити европских вредности и европских правних стандарда у области владавине права и људских права. Према томе, националне и међународне власти би требало да обрате дужну пажњу на рад таквих удружења.
15. *CCJE* препоручује европским институцијама да се ослањају на искуство и запажања која су европска удружења стекла у различитим државама чланицама и правосудним системима, и да та искуства и запажања искористе.
16. *CCJE* промовише редовне размене између удружења судија и европских актера.